Giornale di Storia costituzionale

n. 27 / I semestre 2014

eum > edizioni università di macerata

Giornale di Storia costituzionale / Journal of Constitutional History
n. 27 / I semestre 2014 Issue n° 27 / 1st semester 2014

Address
Giornale di Storia costituzionale, c/o Dr. Antonella Bettoni, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Macerata
Piaggia dell'Università, 2 – 62100 Macerata, Italy
giornalestoriacostituzionale@unimc.it
www.storiacostituzionale.it

I testi inviati alla redazione sono sottoposti a referaggio anonimo da parte di due esperti selezionati dalla Direzione sulla base delle proprie competenze e interessi di ricerca. Responsabili del processo di valutazione sono i Direttori della rivista.
The papers submitted for publication are passed on two anonymous referees (double-blind paper review), which are chosen by the Chief Editors on the base of their expertise. The Chief Editors are responsible for the peer review process.

I libri per recensione, possibilmente in duplice copia, vanno inviati alla Segreteria di redazione. La redazione si rammarica di non potersi impegnare a restituire i dattiloscritti inviati.
Books for review should be submitted, if possible in two copies, to the Editors' Assistants. The Editors regret the fact that they cannot commit themselves to sending back received books and papers to the authors.

Il Giornale di Storia costituzionale è indicizzato nelle seguenti banche dati / The Journal of Constitutional History is indexed in the following databases:
Scopus – Elsevier; Heinonline; Historical Abstracts – EBSCO; Summon by Serial Solutions (full-text dal 01.01.2005); Google Scholar; DoGi (Dottrina Giuridica) – ITTIG (Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica)-CNR; BSN (Bibliografia Storica Nazionale); AIDA (Articoli Italiani di Periodici Accademici); Catalogo Italiano dei Periodici – ACNP; Casalini Libri; EUM (Edizioni Università di Macerata).

Direttore responsabile
Angelo Ventrone
Registrazione al Tribunale di Macerata n. 463 dell'11.07.2001

Editore / *Publisher*
Edizioni Università di Macerata
Via Carducci, snc – 62100 Macerata
T (39) 0733 2586081 – F (39) 0733 2586086
info.ceum@unimc.it
http://eum.unimc.it

Distribuited by PDE
ISBN 978-88-6056-397-2
ISSN 1593-0793

Tipografia / Printer
Global Print, Gorgonzola (MI)

La rivista è pubblicata con fondi dell'Università di Macerata.

In copertina: Andrea Appiani, ritratto di Napoleone I Bonaparte come Re d'Italia

Finito di stampare nel mese di giugno 2014
Printed in the month of June 2014

Prezzo di un fascicolo / Single issue price
euro 30
Arretrati / Back issues
euro 30

Abbonamento annuo (due fascicoli) / Annual Subscription rates (two issues)
Italy, euro 43; European Union, euro 56; U.S.A. and other countries, euro 82

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:
bonifico bancario a Banca Marche, IBAN IT91 R060 5513 4010 0000 0021 373 BIC BAMAIT3AXXX

Please remit amount due in Euro drawn on Banca delle Marche, IBAN IT91 R060 5513 4010 0000 0021 373 BIC BAMAIT3AXXX payable to Edizioni Università di Macerata

For further information, please contact:
ceum.riviste@unimc.it
T (+39) 0733-258 6080 (Mon.-Fri.: 10am-1pm)
F (+39) 0733-258 6086

Gli abbonamenti non vengono rinnovati automaticamente. Per ricevere l'annata successiva a quella in corso occorre inviare una richiesta esplicita all'indirizzo ceum.riviste@unimc.it

Subscriptions are not renewed automatically. To receive subscriptions the next year, please send an explicit request at ceum.riviste@unimc.it

Sommario / *Contents*

GIORNALE DI STORIA COSTITUZIONALE n. 27 / I semestre 2014
JOURNAL OF CONSTITUTIONAL HISTORY n. 27 / I semester 2014

Itinerari

Testi & Pretesti

Librido

Nella Repubblica cisalpina fra aprile 1797 e settembre 1798: un inatteso esempio di costituzionalismo a geometria variabile

ROMANO FERRARI ZUMBINI

> Nomi furono i nostri corpi legislativi i tribunali e i governi, ignudi nomi; e mentre il sangue della vostra nazione ci redimea dalle catene, lo scettro dei capitani e dei proconsoli francesi il cisalpino popolo flagellava.
> [Ugo Foscolo, *Orazione a Bonaparte pel Congresso di Lione*[1]]

Premessa

L'esperienza cisalpina, anche in chiave costituzionalistica, va valutata positivamente. Attraverso la *spontaneità* favorì la nascita del costituzionalismo in Italia.

A fine agosto del 1795 era stata varata a Parigi la nuova costituzione, detta solitamente "dell'anno III". Nell'ottobre '95 si scioglieva la Convenzione nazionale: la guerra civile era all'ordine del giorno, la Vandea in fiamme e l'Austria sul piede di guerra. Il giovane gen. Napoleone scalpitava di fronte alle condotte, reputate insoddisfacenti, del gen. Schérer, comandante dell'armata: alla fine di quell'anno i francesi furono cacciati da Magonza ed evacuavano dal Palatinato, non migliore la situazione militare in Italia del nord.

La guerra divenne la via di uscita privilegiata per distogliere l'attenzione dai problemi parigini: per il Direttorio era una soluzione facile; del resto, per dirla con Paul Barras, «La pace? [...] e che si farà dei generali? Andranno a piantare cavoli?»[2]. Con l'avvicinarsi della primavera '96 si lanciò, quindi, una nuova campagna d'Italia ed era intesa, in primo luogo, come una magnifica operazione finanziaria, tant'è che il 18 maggio il Direttorio francese avrebbe ordinato al gen. Bonaparte: «[...] les ressources immenses que vous procure votre marche vers l'Italie du Sud seront dirigées sans délai vers la France»[3].

Il piano delle operazioni militari venne delineato dal Direttorio: Bonaparte, nominato il 2 marzo generale in capo dell'armata d'Italia, ne venne a conoscenza il 6 marzo e partì per Nizza il 10. Le istruzioni impartite dal Direttorio si concentrarono sui pesanti

tributi da imporre: si tenga conto che l'Olanda, 'liberata' dalle truppe francesi nel '95, era gravata di 100 milioni di fiorini e il Belgio di 26 milioni. A Nizza, prima della partenza, il 27 marzo 1796 Napoleone arringò i suoi soldati, galvanizzandoli con poche e chiare parole: «Soldati! voi siete nudi, mal nutriti; il Governo vi deve molto, e non può darvi nulla. [...] Io voglio condurvi nelle più fertili pianure del mondo. Ricche province, grandi città saranno in vostro potere; vi troverete onori, gloria e ricchezze»[4]. Ogni commento appare superfluo; sono parole celebri che non hanno però incrinato, nei secoli, il mito della cosiddetta 'guerra di liberazione'.

La campagna d'Italia avrebbe dovuto fungere da diversivo alle operazioni sul Reno, ma gli esiti militari avrebbero ribaltato la prospettiva. Le vittorie del ventiseienne generale – la cui nomina era stata accolta con scetticismo ed ironia – modificarono lo spirito della campagna paralizzata sul Reno: l'avanzata in Italia non era più solo un diversivo e uno strumento di finanziamento, ma divenne missione politica principale. Il Direttorio fu preso in contropiede. Napoleone iniziò ad elaborare progetti che Parigi tentò vanamente di ostacolare. Nel maggio '96 il gen. Massena entrò a Milano per conquistare, *pardon* 'liberare', la Lombardia (ad eccezione di Mantova, dove rimasero concentrate le truppe austriache, sino al febbraio dell'anno successivo). Nel dicembre '96 il Direttorio si arrese al generale e richiamò a Parigi i commissari civili, Saliceti e Garrau, affiancati originariamente a Bonaparte per arginarlo e controllarne le mosse. L'Italia era sua e come padrone egli si comportò. Ad aprile '97 la firma dei preliminari di Leoben avvenne in conformità ai desideri (non del Direttorio, bensì) del generale còrso: egli impose a Parigi, oltre che a Vienna, la nascente esperienza cisalpina. Con Campoformio, ad ottobre, la Repubblica di S. Marco cessò di esistere come potenza, l'Austria si rassegnò (temporaneamente) alla perdita della Lombardia e il governo papale lasciò occupare pure Ancona. Venezia e la terraferma andarono all'Austria, deludendo le aspettative di molti in Italia: lo sbocco sul mare sarebbe stata una vana, costante aspirazione dei patrioti di lingua italiana.

In tale contesto, il 29 giugno 1797 si proclamò la Repubblica cisalpina (subentrante all'effimera esperienza cispadana): si espandeva dalla Lombardia a Reggio e Modena a sud-est e a Massa e Carrara, inclusa la Garfagnana, a sud-ovest. Lo stesso giorno Bonaparte nominò quattro membri del Direttorio esecutivo[5] e l'8 luglio egli stesso promulgò la costituzione, che ricordava fortemente quella parigina del 1795. A fine luglio, la Cisalpina avrebbe incluso anche Bologna, Ferrara e l'intera Romagna; e dall'ottobre anche la Valtellina. «Io voglio così», avrebbe commentato Bonaparte, come riporta Melzi d'Eril[6].

Il 9 novembre Bonaparte nominò i membri delle due Camere chiamati a «giurare odio eterno al governo dei re» e «a promettere di non soffrire giammai a lungo alcun giogo straniero»; il 16 si allontanò dall'Italia. È il caso di sottolineare una contraddittorietà del testo costituzionale in merito al numero dei rappresentanti da eleggere. Mentre l'art. 44 prevedeva un numero variabile per le due Camere (tra i quaranta e i sessanta membri per il Consiglio de' seniori e tra gli ottanta e i centoventi per il Gran Consiglio), l'art 80 disponeva un numero fisso (quaranta) per i rappresentati della Camera alta. Ebbene, il generale

adottò una soluzione diversa ed originale: violando il testo costituzionale, nominò centosessantuno deputati al Gran consiglio e settantanove al Consiglio de' seniori[7].

Il parlamento cisalpino iniziò i suoi lavori a Milano il 22 novembre '97, alle ore 12: i seniori si riunirono nel palazzo di governo in Porta orientale, mentre gli iuniori nei locali della chiesa di S. Damiano alla Scala. L'instabilità nella composizione degli organi (governativo e parlamentare) connotò quel periodo: ad aprile '98 due direttori si dimisero (Moscati e Paradisi), prontamente sostituiti dal neo-comandante in capo dell'Armata in Italia, il gen. Brune, che nominò Lamberti e Testi; contestualmente furono epurati diversi membri del Corpo legislativo, individuati fra i più accesi oppositori alle volontà francesi (cfr. 2.1).

Fra il 31 agosto ed il 1° settembre '98 si insediò un nuovo gruppo di potere. Si contemplava un corpo parlamentare più ristretto (ottanta per il Consiglio degli iuniori, quaranta per quello degli anziani) e i nominati furono individuati dall'ambasciatore di Francia, Trouvé; anche il Direttorio esecutivo fu rinnovato: entrarono a farne parte Adelasio, Luosi e Sopransi, due furono quindi i direttori confermati (Alessandri e Lamberti). Ma l'assetto politico, a dispetto delle apparenze, non era mutato. Qualcuno in passato usò – per questo passaggio politico – la locuzione 'seconda Cisalpina', in relazione al nuovo testo costituzionale del 31 agosto 1798. Ma le apparenze non devono ingannare: nonostante l'esistenza di un nuovo testo costituzionale, l'assetto di potere rimase lo stesso: detentrice del potere era e rimase la Francia; per l'esattezza il vertice militare delle truppe che non di rado ingaggiò una dialettica con il potere politico a Parigi (e non con il potere cisalpino, espressione di una repubblica a sovranità limitata). Le modalità di esplicazione del potere trascendevano le norme costituzionali e i soggetti politici cisalpini di fatto erano esautorati dal processo decisionale. Insomma, la *vita* delle istituzioni si strutturò continuativamente in modo uniforme, pur a dispetto dell'esistenza di due testi costituzionali.

1. *I luoghi comuni: la 'liberazione', il parlamento 'legislatore' e il Direttorio 'titolare del potere esecutivo'*

I luoghi comuni sono una scorciatoia del pensiero. Evitano tante difficoltà e sono rassicuranti, perché confermano tante idee, più o meno fondate, ma, in cambio, molto radicate. Ed è particolarmente ampio il repertorio di luoghi comuni che avvolgono la mitologia rivoluzionaria francese. Dopo oltre un secolo dagli avvenimenti, ancora agli inizi del '900, Luigi Luzzatti nella *Prefazione* del 1917 evocava la «gratitudine alla Francia»[8], e ben poco è mutato da allora. Rimane infatti graniticamente confermato in studi che si appoggiano ad altri anteriori, e questi ad altri ancor più risalenti, che grande era il debito dell'Italia verso la Francia liberatrice.

Per verificare la fondatezza o meno di tali luoghi comuni bisogna far ricorso alle fonti (giuridiche e documentarie), trascurando tesi tralatizie che si son tramandate in numerose ricerche storiografiche e giuridiche, di generazione in generazione per cui, quasi d'ufficio, il parlamento viene identificato con il potere legislativo. L'intento di questo articolo risiede proprio in ciò, nel voler sottoporre a verifica

una pluralità di dati 'acquisiti', in relazione alla campagna del gen. Bonaparte in Italia e alla conseguente 'stagione parlamentare' di fine '700; il tutto è volto a verificare la fondatezza dell'assunto che acquista quasi i connotati di un dogma di fede laica. Dogma, che però tende a sbriciolarsi se sottoposto a verifica fattuale. Basta, infatti, scavare poco nelle fonti dell'epoca per scovare molto di nuovo e soprattutto d'inatteso (come ad esempio l'esistenza di fenomeni di "Vandea" italiana[9]). Ogni tentativo di resistenza alle imposizioni francesi (di norme scritte, come pure di prestazioni monetarie) fu soffocato dalle baionette e dai cannoni e misconosciuto poi da certi stereotipi ideologici. Lo spirito predatorio era una costante che accomunava il Direttorio di Parigi e i generali in capo dell'armata d'Italia, impegnati in una frequente dialettica sulla capitale in ordine alla questione su come esercitare ed articolare il dominio nei territori cisalpini.

Gli articoli costituzionali fungevano da effetto attivo per ingannare e celare i reali intendimenti[10]. Bonaparte impose un testo costituzionale che formalmente era strutturato su due pilastri: il parlamento bicamerale denominato 'Corpo legislativo' (da ciò quel luogo comune disatteso poi nella realtà quotidiana) e il Direttorio "titolare del potere esecutivo". Nella concretezza dei fatti, e quindi non nelle astratte enunciazioni normative, il parlamento non poté esercitare una significativa funzione legislativa, ma riuscì invece a ritagliarsi una funzione – non meno importante – di controllo politico (cfr. 3.3). Il potere legislativo fu esercitato per lo più direttamente dal dominio francese e il Direttorio cisalpino fu chiamato ad avallare decisioni 'straniere' (non di rado impopolari). Il comandante in capo – dapprima Bonaparte, poi Berthier ed infine Brune – svolse di fatto le funzioni di Capo dello Stato e non certo in modo meramente protocollare, bensì sostanziale, attraverso ordinanze militari a valenza ordinamentale (cfr. 2.1). Insomma, le funzioni legislative ed esecutive furono in capo a soggetti non menzionati in costituzione.

1.1. *Il superamento dei luoghi comuni*

Gli studi più recenti ed accorti permettono di superare certa retorica e luoghi comuni radicati, quanto infondati. Nella ricerca storica, incisive sono le accurate ricerche di Carlo Zaghi e di Antonino De Francesco[11]; in quella giuridica, significativo ed importante è il contributo di Augusto Barbera, che – prendendo le mosse dalla tesi per cui le Carte costituzionali di quegli anni «sarebbero italiane solo di nome»[12] – sottolinea un autonomo contributo di elaborazione su quei testi: egli si riferisce al testo bolognese, ma l'intuizione è espandibile anche all'esperienza milanese della cisalpina. Dall'osservazione non solo della costituzione, bensì della *vita* costituzionale, emergono tratti di atipicità rispetto alla previsione scritta; atipicità, che esprime con vigore i germi del nascente costituzionalismo in Italia.

Intendimento ulteriore di questo scritto è nel senso di evidenziare come l'autonomia concettuale del costituzionalismo di lingua italiana si sia espressa non tanto attraverso la redazione della costituzione (del resto priva di originalità, giacché frutto dell'imposizione francese, che a sua volta ricordava il prototipo parigino), ma e

soprattutto attraverso un'esperienza costituzionale che ha elaborato autonomamente categorie originali non previste, e neppure auspicate dai transalpini.

In altre parole, sarebbe sterile identificare la Costituzione con l'omonimo testo giuridico, ripartito in articoli, perché la Costituzione emerge dalla visione d'insieme delle varie tessere del mosaico che compongono la *vita* istituzionale. E proprio questa *vita* delle istituzioni (che consta di fonti scritte – cfr. 2 – e non scritte – cfr. 3) permette di evidenziare un cammino autonomo, spesso in opposizione agli invasori francesi. In altre parole, la Cisalpina, nata inizialmente come prodotto ontologicamente parigino attraverso la promulgazione del testo della costituzione, ha invece e autonomamente elaborato categorie giuridiche, politiche e quindi culturali, che hanno configurato una Costituzione dalla valenza inattesa. Insomma le radici della storia costituzionale nella penisola italiana si rinvengono sì, nelle esperienze di fine '700, ma non tanto nel telaio normativo formale della costituzione scritta, bensì e soprattutto nel superamento di quel testo attraverso il vissuto quotidiano delle istituzioni. In tal senso diviene utile notare che le Camere cisalpine approvarono (sino a fine agosto '98) solo centocinquantatre leggi (talora così denominate, appunto 'leggi', talaltra qualificate 'atti legislativi')[13]; di contro, il potere militare varò (nel medesimo arco di tempo) un numero ben superiore, e non precisabile, di ordinanze militari (o 'ordini' territoriali e nazionali, a seconda che fossero emanate dai comandanti locali o dal comandante in capo)[14]. Il processo decisionale politico-finanziario passava attraverso un asse Parigi-Milano, che estraniava i cisalpini, giacché quel processo decisionale si fondava su una dialettica che aveva come protagonisti i soggetti apicali del Direttorio francese e del potere militare in terra cisalpina: i soggetti istituzionali cisalpini erano relegati solo al ruolo di spettatori che dovevano plaudire o, comunque, ratificare.

1.2. *La costituzione del 1797 come una fonte della Costituzione completa cisalpina*

Il testo costituzionale parigino constava di 377 articoli, quello milanese di 378. L'aggiunta consisteva in un articolo, il terzo, che attestava riconoscenza verso la Repubblica francese![15] Gli esiti dei cosiddetti lavori preparatori – svolti da un comitato di dieci notabili (fra i quali Melzi d'Eril) – erano stati controllati dal gen. Bonaparte in persona.

Mentre la Cispadana aveva ipotizzato in costituzione un'elezione a tre gradi (artt. 42, 49 e 60), la Cisalpina contemplava un meccanismo elettorale a due gradi (artt. 33 e 41). Per eleggere i rappresentanti si tendeva a favorire la formazione di un organo connotato non tanto da rappresentatività (o competenza), quanto da fedeltà. La costituzione del '97 prevedeva un sistema a due Camere. Il 21 marzo di ogni anno si sarebbero dovuti individuare (nelle assemblee primarie) i membri delle assemblee elettorali, il 9 aprile si sarebbero dovuti eleggere i parlamentari, membri delle due Camere. Le elezioni però non ebbero mai luogo: i parlamentari furono sempre nominati e sostituiti *ad libitum* dal potere francese (come avvenne ad esempio il 13 aprile 1798 in occasione del cosiddetto primo colpo di Stato)[16].

Fattore importante nella costituzione scritta era la 'legge', il varo della quale era riservato al potere legislativo, ossia al parlamento bicamerale; la Camera bassa era l'unico soggetto titolare della potestà d'iniziativa legislativa e, nella terminologia prevista (agli artt. 77 e 90), gli atti a valenza normativa adottati dalla Camera bassa si qualificavano come 'risoluzione', intendendosi con ciò le proposte di legge approvate e inviate alla Camera alta. Il testo varato a sua volta dal Consiglio de' seniori prendeva il nome di 'legge'. Ebbene, lasciate da parte le questioni nominalistiche, il nodo politico-culturale risiedeva nel fatto che tali atti, pur centrali (in teoria) nel testo costituzionale, furono relegati in posizione marginale (in pratica) dall'invadenza del potere francese (cfr. 2.1 e 2.2) e dai suoi debordanti schemi di comportamento (cfr. 2.3).

In altre parole, in costituzione la parola 'legge' aveva un certo significato, mentre nell'uso corrente la medesima parola fu applicata per descrivere atti non necessariamente varati dal parlamento e non necessariamente a contenuto normativo: ad esempio, si qualificò 'legge' l'atto di nomina dei membri del Corpo legislativo, firmato da Bonaparte. Costui aveva voluto evitare le 'sorprese' cispadane di Bologna, per cui la platea dei componenti il parlamento cisalpino di Milano, sia i seniori che gli iuniori, sarebbe dovuta essere docile ai valori francesi (suoi e dei suoi successori). Ma così non fu. Il parlamento avrebbe ingaggiato con lui (e con i suoi successori) una dialettica di intensità inattesa, che avrebbe non di rado superato i confini fisiologici per debordare in conflittualità aperta.

Così come la *vita* istituzionale aveva arricchito il testo costituzionale del 1797 di atti normativi non espressamente previsti, analogamente il rilievo dei vertici amministrativi fu superiore a quanto ipotizzato sulla carta. La costituzione prevedeva infatti che il Direttorio fosse responsabile delle scelte politiche e della cosiddetta alta amministrazione e che ad esso competesse l'intuizione di fondo sulle grandi opzioni politiche dello Stato, mentre era soltanto menzionata l'esistenza di «ministri» (art. 148), che erano «responsabili dell'esecuzione delle leggi e degli ordini del Direttorio» (art. 152) e che, comunque, operavano individualmente giacché era espressamente esclusa una loro attività collegiale (art. 151). Eppure, la *vita* delle istituzioni – a dispetto delle norme scritte – assicurò a questi soggetti un'ampia sfera di rilevanti poteri.

2. *Il telaio costituzionale si espande: da un testo ad una pluralità di tessere scritte*

La dialettica è alla base di ogni ordinamento costituzionale e sono da considerarsi fisiologiche (se trattenute entro certi limiti) le tensioni e i confronti fra parlamento e governo, come pure fra le Camere: si allude ai non rari casi di rigetto da parte dei seniori di risoluzioni degli iuniori[17]. Quel che invece spicca dall'osservazione della *vita* istituzionale è la forte divaricazione fra il testo costituzionale, da un lato, e, dall'altro, la dirompente insufficienza del medesimo ad esprimere l'insieme delle regole del gioco istituzionale. La lettura degli Atti parlamentari e dei documenti di quel periodo[18] impone all'attenzione il disinteresse del potere politico a giocare secondo le regole previste.

Già all'indomani della promulgazione della costituzione (9 luglio) fu pubblicata una "legge di esecuzione dell'atto costituzionale" parimenti firmata da Bonaparte[19]. *Prima facie*, in un'ottica formalistica – che comunque non si condivide –, potrebbe apparire come un testo di rango inferiore alla costituzione. Tale "legge di esecuzione", invece, si presenta come un atto di rango paritario; infatti, essa sospese la costituzione istituendo quattro comitati consulenti (comitato di costituzione; comitato di giurisprudenza; comitato di finanza; comitato militare) che per quattro mesi e mezzo svolsero *pleno iure* le funzioni parlamentari. Le delibere di tali comitati avrebbero comunque acquistato efficacia nell'ordinamento cisalpino solo dopo la sanzione da parte "del Rappresentante la Repubblica Francese". Tale metodo legislativo rimase in vigore sino all'inizio delle attività del parlamento in pieno autunno (22 novembre).

La Repubblica avrebbe conosciuto anche ulteriori tessere scritte, ugualmente non contemplate in costituzione, quali le ordinanze militari e gli accordi bilaterali (cfr. 2.1 e 2.2), di rango quanto meno pari agli articoli costituzionali. Ne discende la conferma che la Costituzione cisalpina non può identificarsi con la costituzione varata l'8 luglio. In altre parole, la Costituzione appare vieppiù come un mosaico di tessere, fra le quali si colloca anche il testo costituzionale.

Fra le tessere di rango costituzionale non si può omettere di citare il Proclama fondamentale pubblicato da Bonaparte il 29 giugno '97, imperniato sulla (asserita) subordinazione del diritto di conquista a quelli innati di libertà ed indipendenza dei popoli. Montalcini lo qualifica "Atto costituzionale"[20] ma, al di là delle denominazioni, rileva la scarsa rispondenza con la realtà cisalpina in quei mesi, durante i quali, al contrario, proprio il diritto di conquista prevalse su tutto e tutto travolse, in un inquietante inquinamento delle coscienze.

Quel che si desidera qui segnalare è che il ricorso alla "c" minuscola per descrivere il testo costituzionale risponde ad una precisa opzione, in forza della quale con "C" si definisce invece l'insieme di tessere (scritte e non) che perimetrano l'impianto culturale di rango costituzionale dell'ordinamento.

2.1. *Le ordinanze militari come atti apicali*

Le vicende istituzionali più significative della Repubblica furono scandite da atti, la cui esistenza non era menzionata in costituzione. Si tratta delle ordinanze emesse, spontaneamente, ossia in assenza di una legittimazione formale da parte della costituzione scritta, dal potere militare. Attraverso tali atti furono nominati: il 29 giugno '97 i quattro membri del Direttorio (ancorché la costituzione –artt. 130-133 – prevedesse un altro *iter* per la formazione di quell'organo, cioè la nomina da parte del Corpo legislativo) e i sei ministri[21]; il 9 luglio i quattro comitati consulenti, che svolsero le funzioni parlamentari dal 9 luglio al 22 novembre '97 e, infine, il 9 novembre i membri del parlamento (azzerando il procedimento elettorale previsto all'art. 41 cost.). Inoltre, sempre per ordinanza, si soppresse la libertà di stampa (il 6 settembre '97), e ciò pure con atto del potere militare, ancorché denominato "legge (provvisoria sulla Polizia Tipografica)"[22].

Con ulteriore *arrêté* del 24 marzo '98, su ispirazione di Parigi, il potere militare insediato a Milano decise di annullare gran parte dell'assetto che dal luglio '97 si era venuto costituendo. Infatti, ci fu l'intenzione di destituire trentadue membri del parlamento, di sostituire due direttori su cinque, di annullare l'incarico del Sommariva, segretario generale del Direttorio, e di alcuni ministri e diplomatici cisalpini, oltre a quella di ordinare l'arresto dei redattori delle principali testate giornalistiche. Si trattò di un colpo di Stato in piena regola.

Berthier cessò dall'incarico i primi giorni di aprile e gli subentrò il Brune che si occupò dell'attuazione (il 13 aprile '98) della volontà parigina, in forza del suo *status* di neo-comandante in capo dell'armata francese in Italia[23]. In questo contesto si noti che, al posto di Paradisi, Brune nominò –quale membro del direttorio – Testi che non aveva ancora varcato la soglia dei fatidici 35 anni stabiliti dalla costituzione. Alle perplessità sollevate dal Corpo legislativo il Brune si degnò di rispondere con sufficienza:

> Le choix que j'ai fait de vous ne saurait être arrêté par la considération uniquement tirée d'un article de la Constitution qui fixe à 35 ans l'âge des Directeurs: vous êtes dans votre 35 année; et d'ailleurs le principes qui mi donnent le droit de suspendre l'exécution de quelques articles de la Constitution pour ce qui regarde les intérêts de la France, me donnent également le droit a modifier ceux qui pourraient nuire aux intérêts de votre République[24].

È evidente la dismetria fra l'assetto costituzionale apparente (quello delineato dal testo scritto) e la *vita* delle istituzioni che, con la sua inevitabile *vis attractiva* di competenze, determina in questo caso un parziale (ma significativo) svuotamento del testo formale.

2.2. *Gli accordi bilaterali come paratie di sostegno dell'ordinamento*

Del mosaico costituzionale – oltre ovviamente ai trattati di Leoben (aprile '97) e Campoformio (ottobre '97) – faceva parte anche la convenzione detta Melzi/Haller (15 ottobre 1797) per regolare i rapporti finanziari: atto, questo, parimenti da considerare come fondativo della Repubblica, e sanzionato da Bonaparte il 10 novembre 1797, dopo la sottoscrizione da parte dei due soggetti esponenti rispettivamente della Cisalpina e della Repubblica francese[25]. La Francia da un lato si obbligava ad indennizzare la Cisalpina di tutte le requisizioni fatte a partire dal primo luglio '97, ma dall'altra pretendeva il pagamento mensile di un milione di lire milanesi – cifra ben più sostanziosa – per il sostentamento dell'armata francese in Italia. Tale convenzione esprime con icasticità lo stato di sudditanza nel quale la Cisalpina era ristretta: i comitati riuniti (che supplivano temporaneamente il Corpo legislativo (cfr. 2) furono chiamati ad una mera presa d'atto, l'11 novembre.

Di rango parimenti importante rispetto alla convenzione finanziaria e politicamente pure superiore alla stessa costituzione furono i due trattati, imposti da Parigi il 22 febbraio 1798 per (tentare di) salvare le apparenze e fuorviare dal sospetto di aver costituito, come si direbbe oggi, uno Stato-satellite: un trattato di alleanza (*sic!*) e uno di commercio tra la Repubblica francese e quella cisalpina. La notizia dei due testi giunse a Milano il 2 marzo e gettò nel panico i cisalpini. Carlo Zaghi commenta «un popolo [...] schiavo in nome della libertà»[26].

Da parte del Corpo legislativo la ratifica incontrò forti resistenze, a riprova di un

nerbo di personalità fra i parlamentari, ancorché essi fossero stati individuati, l'anno precedente, dal mandatario parigino (cfr. la *Premessa*). Facile è comprendere le ragioni di tale resistenza: le clausole erano troppo vessatorie ed unilaterali; si pensi già solo al mantenimento (e relative spese) nel territorio delle truppe francesi di venticinquemila uomini e alla cessione della sovranità della Cisalpina in favore della Francia. Infatti, così l'articolo 3 del Trattato di alleanza disponeva: «La République Cisalpine s'engage à prendre part à toutes le guerres que la République Française pourrait avoir». È forse utile ricordare le magniloquenti affermazioni di libertà nel Preambolo della costituzione del 1797: «La Repubblica francese è succeduta a questa [casa d'Austria] per diritto di conquista. Essa vi rinunzia da questo giorno [l'8 luglio '97] e la repubblica cisalpina è libera ed indipendente. Riconosciuta dalla Francia e dall'Imperatore, essa lo sarà ben tosto da tutta l'Europa».

Nella realtà dei fatti le maggiori resistenze verso il trattato di alleanza, ratificato *obtorto collo* dagli iuniori, vennero dai seniori, che coraggiosamente lo respinsero il 15 marzo '98. Si suole, tralaticiamente, attribuire agli iuniori posizioni più radicali e ai seniori posizioni più moderate: si tratta di un altro luogo comune, perché solo i seniori osarono rifiutare il trattato di alleanza, esponendosi ad un voto apertamente contrario. Alle reiterate pressioni[27] i seniori avevano resistito e con il voto di quel marzo '98 si può scandire una tappa importante della nascita del costituzionalismo in Italia. È una verità solo apparente legare la nascita del costituzionalismo con il varo dei testi (il cispadano, il cisalpino, etc.), evidentemente riproduttivi del modello di Parigi; fu invece con l'elaborazione di proprie categorie (autonome dalle pressioni francesi) che nacque la *vita* costituzionale. È appena il caso di osservare che il Direttorio rese pubblicamente noto che le autorità francesi erano pronte a mettere sotto controllo militare il Paese.

Il Direttorio milanese, preso fra due fuochi, si era schierato con Parigi. Il 20 marzo i seniori si arresero al gen. Leclerc. È la dimostrazione palese della piena incomunicabilità che Parigi imponeva a Milano: la Cisalpina doveva essere una Repubblica vassalla. Quel trattato esprime in modo plastico la divaricazione fra le illusioni patriottarde (e talora libertarie) degli entusiasti italiani e il cinismo politico-militare francese. La Cisalpina era un'arma di pressione verso l'Austria, mentre i membri del Direttorio milanese si illudevano di un rapporto di leale collaborazione e di forte sostegno da parte francese. Parigi guardava a Vienna, ignorando Milano. E dire che nell'anima profonda dei patrioti albergava il sogno di fungere con la Cisalpina da momento di aggregazione per l'intera penisola.

2.3. *Il ruolo della legge fra costituzione formale e quotidianità delle istituzioni*

La legge nella previsione costituzionale avrebbe dovuto esprimere il baricentro della vita ordinamentale, superando l'assetto normativo pre-rivoluzionario; avrebbe dovuto esplicitare la 'volontà generale', quale si sarebbe manifestata attraverso l'Assemblea dei rappresentanti (eletti e) riuniti nel Corpo legislativo, espressione della sovranità popolare. Ma la forza dei

fatti s'indirizzò altrove. L'atto normativo qualificato 'legge' rimase sì, al centro della vita dell'ordinamento, ma scaturiva dalla volontà di un solo individuo: il generale in capo dell'Armata d'Italia, che forte del *droit de conquête*, emanò numerosi atti in lingua francese qualificati 'leggi'. La costituzione, promulgata dallo stesso Bonaparte, attribuiva alle leggi altri requisiti, sia in fase di formazione (con riferimento ai soggetti legittimati) sia sul piano contenutistico (requisiti di generalità ed astrattezza). In altre parole, si produsse uno scivolamento linguistico che incise profondamente sull'assetto costituzionale nella realtà dei fatti: con 'legge' si intendevano sia atti di provenienza parlamentare, che atti militari; con 'legge' ci si riferiva sia a contenuti normativi che ad atti di nomina. Talora, per di più, si fece ricorso a parole diverse ('proclama' o 'decreto') per qualificare atti a contenuto normativo o di nomina.

La forte confusione che regnava intorno al termine 'legge' si accentuò nel momento in cui il regolamento parlamentare degli iuniori fu qualificato "legge concernente l'ordine delle deliberazioni e la polizia del Gran consiglio", mentre quello del Consiglio de' Seniori fu correttamente definito "regolamento per la Polizia del Consiglio de' Seniori"[28]. È appena il caso di notare che l'adozione del regolamento non era soggetta al procedimento di formazione degli atti legislativi previsto dalla costituzione (esame presso entrambi i rami del parlamento), giacché varata da ciascuna Assemblea singolarmente.

In sintesi, la parola 'legge' conobbe un'applicazione diversa dalla previsione costituzionale.

2.4. *Il Regolamento parlamentare*

Il potere militare impose sì, una costituzione (ad immagine di quella parigina); impose pure attraverso ordinanze e 'leggi' sia norme che nomine, ma non fece altrettanto con i regolamenti delle due Camere, alla cui redazione rimase estraneo. Forte è il sospetto che tale astensione scaturisse non dall'omaggio al principio dell'autoregolamentazione, bensì dallo scarso rilievo attribuito al parlamento (come le vicende legate alle ratifiche dei trattati del marzo '98 confermano). Del resto, l'intuizione napoleonica (confermata dai vari generali in capo succedutisi) era nel senso di vedere nel governo il vero rappresentate della nazione.

Ciascun ramo del parlamento cisalpino poté quindi redigere testi autonomi e dispose quindi di proprie norme organizzative per disciplinare le attività di ciascuna Camera. La presidenza era a rotazione (con cadenza quindicinale), e si prevedeva una tendenziale imparzialità del presidente, il quale, se voleva intervenire in un dibattito, doveva rinunciare alla conduzione dei lavori[29].

In entrambi i testi si menzionavano le 'mozioni', termine capiente con il quale si intendevano tutte le iniziative politiche, indipendentemente dalla natura (sull'ordine dei lavori o sull'organizzazione dei lavori, ovvero sull'*iter* di un testo in corso di approvazione oppure emendamento, cioè proposta di modifica ad un testo all'esame); inoltre, quello della Camera bassa citava pure le 'risoluzioni', intendendo le delibere approvate su un testo legislativo in prima lettura.

Si riscontrano alcuni punti di convergenza con i testi regolamentari francesi,

Nicolas-André Monsiau, Consulta de la République cisalpine réunie en comices à Lyon

come nel caso dell'ineleggibilità temporanea per il presidente d'Assemblea; ma non è la similitudine di taluni passaggi esteriori a meritare approfondimenti, bensì i diversi elementi di originalità. Globalmente intesi, i due testi presentano qualche differenza fra loro – a riprova anche di un'autonoma elaborazione –, ma sostanzialmente vi era una comunanza di impostazione culturale, dalla quale si può far scaturire la nascita del costituzionalismo in Italia. Di contro, i regolamenti dei seniori e degli iuniori presentano inattesi punti di distacco dagli omologhi testi adottati a Parigi per quella *constitution*.

Si pensi ad esempio che il concetto politico di 'destra' e di 'sinistra' – nato *spontaneamente* nelle Aule parlamentari della rivoluzione – non si riscontrava a Milano. Infatti, entrambi i regolamenti cisalpini affidavano alla sorte l'individuazione dei posti a sedere (art. 47 per i seniori e art. 10 per i rappresentanti del Gran consiglio); e ciò superava sia il modello londinese – che attribuiva a destra i posti di chi sosteneva l'esecutivo (indipendentemente dal connotato ideale/ideologico del singolo parlamentare) – che quello parigino, che lasciava liberi i singoli di aggregarsi (e sedersi) con i colleghi con i quali erano in sintonia. Pertanto, nell'esperienza di Londra, la collocazione di un parlamentare è mobile a seconda del suo collocarsi nella maggioranza o all'opposizione; diversamente da quella di Parigi, dove la collocazione (a destra o a sinistra) è *a priori*. Inedita soluzione invece a Milano, dove si volle togliere alla collocazione ogni significato politico. Per cui all'interno di tale fattispecie normativa rileva, alla fin delle fini, che il sorteggio doveva avvenire a scadenza periodica (10 giorni per i deputati).

Le differenze interne ai due testi, invece, non erano tante (es. il ruolo dei segreta-

ri, la redazione dei processi verbali); erano, quindi, quei testi accumunati entrambi da un unitario *humus* culturale.

Merita di essere sottolineato come rivivesse in parlamento il rapporto fra norma scritta e vita concreta, quale delineatosi fra gli altri organi costituzionali (Direttorio in testa): rileva cioè l'ampia divaricazione, ossia la non piena rispondenza della vita parlamentare con la disposizione scritta. In questa ampia divaricazione troverà alimento la forza creatrice della *spontaneità*[30] (cfr. 3).

Così come il testo della costituzione non esaurisce l'insieme delle tessere che formano la Costituzione, che si arricchisce con la prassi e la *spontaneità*, analogamente i testi dei regolamenti parlamentari non esauriscono l'insieme delle tessere che formano il Regolamento, parimenti arricchito dalla prassi e dalla *spontaneità* stessa. Ne è esempio il singolare istituto della revoca di un atto d'indirizzo, già votato. Durante la seduta del 30 dicembre, infatti, il dep. Morali chiese che una mozione già votata, relativa all'abito distintivo dei rappresentanti, potesse esser sottoposta a nuova votazione al fine di modificarne il testo. L'Aula mostrò attenzione a siffatta iniziativa e, appunto, nella stessa seduta provvedette a sospendere l'atto votato per adottarne uno differente. Ciò rileva da una duplice prospettiva: sul piano procedurale/regolamentare in senso stretto, perché si infrangeva la regola 'sacra' di ogni collegio (parlamentare e non) del *ne bis in idem*, ossia il divieto di tornare sulle decisioni già prese; altresì rileva sul piano latamente costituzionale, perché siffatto istituto – sorto *spontaneamente* e condiviso da tutti i protagonisti – a tal punto trovava condivisione nell'ordinamento da essere recepito in un secondo momento nel mosaico di tessere scritte.

Risulta quindi chiaro che il Regolamento esprime tessere all'interno del *mosaico* dell'ancor più ampia Costituzione completa.

3. *La Spontaneità irrompe nelle istituzioni: la vita si impone sul testo scritto*

Con la locuzione *spontaneità* si intende la nascita di istituti non previsti da norme scritte, ma connotati da condivisione nei soggetti istituzionali, che pur nella dialettica dell'agire politico se ne avvalsero all'interno di una tavola di valori, appunto, condivisi. Il tratto unificante dei vari istituti sorti dalla fonte-*spontaneità* (cfr. 3.1, 3.2, 3.3) risiede nella circostanza, per cui erano accumunati non tanto dall'atipicità cioè dell'estemporaneità, bensì dall'aver espresso, ciascuno di essi di volta in volta, momenti fisiologici di arricchimento della Costituzione completa.

In assenza, invece, di condivisione fra i protagonisti sull'attivazione dell'istituto, non si può parlare di *spontaneità*: una fattispecie non riconducibile a *spontaneità* si verificò nel marzo '98 allorché, respinto dai seniori il trattato di alleanza, esso fu dal Direttorio a loro re-inviato con l'argomento che si trattava di un «eccesso di motivazione»[31]. Era chiaramente un'imposizione *manu militari* e non un cammino condiviso di ampliamento del mosaico costituzionale.

Fra le tessere non scritte di quest'ultimo spicca quella relativa al Capo dello Stato, ruolo, questo, auto-attribuitosi *spontaneamente* dal gen. Bonaparte senza alcun atto formale. Non si può dubitare che come tale – al di fuori della cornice costituzionale

scritta – egli si comportò, forte dell'esser punto di tangenza fra il vertice militare e il vertice politico. Analogamente si comportarono pure i suoi successori (Berthier e Brune) in quanto generali in capo dell'armata d'Italia.

Altro istituto non contemplato da alcuna norma fu quello della messa in stato d'accusa dei ministri: per l'esattezza l'art. 265 della costituzione prevedeva «un'Alta corte di giustizia per giudicare le accuse ammesse dal Corpo legislativo, sia contro i suoi propri membri, sia contro quelli del direttorio esecutivo», ma nulla era stato previsto per i ministri. La costituzione si era limitata a prevedere (artt. 148 ss), che i ministri dovevano essere sei (Giustizia, Guerra, Esteri, Interni, Polizia e Finanza), che venivano nominati (e revocati) dal Direttorio e che non potevano operare collegialmente: si trattava infatti di «subordinati» (così l'art. 149) ed erano responsabili «dell'ineseguimento sia delle leggi che degli ordini del direttorio» (art. 152). Ancorché non soggetti apicali, si trattava comunque di protagonisti dell'ordinamento cisalpino. Ebbene, per i ministri (a differenza dei membri del Direttorio) non era espressamente contemplata la messa in stato di accusa. Ovverosia, le norme scritte prevedevano che eventuali rimostranze dovevano essere presentate al Direttorio (che era l'unico soggetto legittimato a revocare i ministri, *ex* art. 148 cost.). In sintesi, il Corpo legislativo poteva metter in stato d'accusa il Direttorio (o i singoli membri di esso): in altre parole i ministri rispondevano politicamente solo al Direttorio, e sfuggivano quindi al controllo parlamentare.

Eppure, nel novembre '97 il dep. La Hoz, per ben due volte, presentò mozioni (nelle sedute del 27 e del 28) al fine di porre in stato d'accusa il ministro Luosi[32], reo di aver pubblicato un proclama relativo alla restrizione della libertà di stampa (II, pp. 135 ss. e p. 147). In entrambi i casi la presidenza non rifiutò l'attivazione di quegli strumenti, ammettendo quindi implicitamente la legittimità dell'iniziativa.

Nei mesi successivi si ripropose la medesima questione, a riprova dell'esigenza di creare l'istituto della messa in stato d'accusa dei ministri. Il 21 gennaio '98 il dep. Dehò, incalzando il ministro dell'Interno, Ragazzi, spronò il Gran consiglio ad invitare il Direttorio a «castigare una volta questo ministro, che tutti i giorni infrange le leggi» (II, pp. 166 ss.); cinque giorni dopo (il 26 gennaio) sempre Dehò, questa volta con il sostegno di Greppi, attaccò pure il Capo di dipartimento del ministero della Guerra e propose una mozione per mettere in stato d'accusa quel ministro (II, p. 218)[33].

Che poi all'atto pratico non siano stati attivati i relativi meccanismi rileva poco: ciò dipese da valutazioni di ordine squisitamente politico, non da impedimenti costituzionali. Insomma, la mancata menzione in costituzione non era stata un ostacolo a configurare l'istituto, giacché la *vita* anche in questo frangente si era imposta alla previsione scritta che nulla aveva contemplato.

3.1. *Il vaglio di costituzionalità come sindacato parlamentare sull'operato del potere militare*

Le Camere, a dispetto della loro denominazione, non svolsero un significativo ruolo nel legiferare; questo però non significò che esse giocassero un ruolo marginale

nella vita delle istituzioni. Si ritagliarono, infatti, compiti di non minore importanza, neppur lontanamente pensati dal redattore del testo costituzionale. Esse assursero persino al ruolo di garante costituzionale, attraverso una singolare costruzione della funzione di "legislazione negativa".

Il dep. Dandolo intervenne nella seduta del 25 novembre richiamando il testo costituzionale come parametro: evocò infatti gli artt. 362-363 – a proposito dei cosiddetti circoli costituzionali – e contestò la chiusura di essi disposta dall'autorità governativa. Il presidente dell'Assemblea Fenaroli – egli sì, ligio e sensibile ai voleri superiori – troncò la questione definendola «inutile»[34].

Il 'germe' del vaglio costituzionale era stato gettato. Già l'indomani, durante la quinta seduta, tenutasi il 26 novembre '97, la questione riemerse con forza. Si dibatteva intorno all'abolizione del ministero di Polizia: si trattava di atto normativo qualificato 'legge', approvato monocraticamente da Napoleone (cfr 2.3). All'inizio del mese (il 3 novembre) Napoleone aveva presentato al Direttorio una legge che aboliva il ministero di Polizia (retto da Porro, ardente repubblicano), devolvendo le funzioni al titolare della Giustizia (retta dal fidato Luosi)[35]. Contro tale legge si inalberò quella mattina per primo Dandolo, definendola contraria alla costituzione, giacché essa prevedeva espressamente nel suo testo il ministero di Polizia. In appoggio al deputato veneziano intervennero i depp. Dehò e La Hoz: il dibattito si chiuse con l'invito al Direttorio ad eleggere entro il termine di tre giorni un nuovo ministro di Polizia, in esecuzione dell'art. 150 della costituzione (I.I, p. 127). Prevalse la tesi Dandolo e il ministero di Polizia non fu soppresso, giacché fu invece abrogata la legge, il 29 novembre dopo espressa votazione[36].

Nella medesima seduta del 26 novembre anche la "legge provvisoria" sulla libertà di stampa[37], fatta depositare da Bonaparte parimenti il 3 novembre[38], incontrò la forte resistenza degli iuniori. Si espose per primo il dep. Federici, sostenuto poi da Dandolo: entrambi attaccarono il medesimo Luosi, firmatario del proclama che a tale legge provvisoria dava esecuzione. In questo frangente la linea di resistenza dei patrioti cisalpini contro il potere militare andò un passo avanti: infatti in quella seduta il Gran consiglio votò una risoluzione volta ad annullare sia la legge sulla libertà di stampa, sia il proclama di Luosi del 14 novembre[39]. In entrambi i casi citati era *spontaneamente* sorto un istituto condiviso, per l'esattezza un giudizio di legittimità in assenza di alcuna previsione scritta.

In conclusione, per quanto singolare ciò possa apparire, emerge che i francesi, pur avendo imposto il testo costituzionale, non esitavano a violarlo; mentre i cisalpini, cui era stato imposto, lo difendevano.

3.2. *L'incostituzionalità come forma di pressione del potere militare sul parlamento*

L'arma (politico-costituzionale) del vizio di incostituzionalità fu brandita anche al contrario, ossia dal potere militare francese contro il parlamento. Era in discussione il trattato di alleanza presso i seniori: costoro il 15 marzo '98 lo rigettarono, motivando la decisione (cfr. 2.2). Contro tale motivazione (il 18 marzo) il Direttorio milanese – prono alla volontà parigina – eccepì un vizio di forma: quello di aver

motivato la reiezione del testo articolato, mentre la costituzione non permetteva tale motivazione; infatti essa, all'art. 96, si limitava a recitare laconicamente: «il consiglio dei seniori non può adottare». Altresì il Direttorio sostenne l'incostituzionalità del rigetto, ritenendo l'invito ad aprire nuove trattative come una violazione dell'attribuzione dell'iniziativa legislativa, riservata esclusivamente al Gran consiglio (art. 74).

È appena il caso di notare che il Direttorio cadeva in clamorosa contraddizione con sé stesso, giacché ad analoga motivazione del giorno precedente, allorché i seniori avevano argomentato l'adesione al trattato di commercio, non aveva attribuito alcun vizio. Non è il caso di addentrarsi nel merito; rileva invece in questa sede che il Direttorio invitò i seniori a riconsiderare il voto[40], e lo fece ricorrendo all'espediente dell'«incostituzionalità per mancanza di semplicità nelle formule»[41].

Del resto, vietare ciò che non era previsto in costituzione esprimeva un approccio intrinsecamente illiberale, mentre da un testo che dichiarava di ispirarsi a valori sedicenti liberali e democratici ci si poteva attendere un approccio contrario, ossia di considerare lecito tutto ciò che non fosse espressamente vietato.

3.3. *Il sindacato ispettivo-politico delle Camere come resistenza al potere francese*

Le assemblee parlamentari istituirono, pur nell'assenza di norme scritte, uno strumentario per raccogliere informazioni sulla vita del Paese, supplendo alla reticenza dell'esecutivo che sabotava canali informativi verso i parlamentari. La riduzione delle prerogative del potere legislativo nelle Repubbliche 'sorelle' è stata notoriamente oggetto di attenzione da parte di Godechot[42], ma in questo conteso milanese non si trattò solo di limitazione degli spazi temporali, bensì anche di restringimento dell'ambito decisionale.

Già il 24 novembre '97 era stata reputata legittima l'iniziativa ('mozione') di Lattuada di chiedere informazioni al Direttorio su temi fondamentali nella gestione dello Stato: dalle Forze armate e la politica estera alle Finanze, alla moneta e al commercio estero[43]. Si noti che il Direttorio aveva manifestato inizialmente la sua contrarietà all'iniziativa, adducendovi a motivo la mancata previsione in costituzione di tali facoltà. Eppure la forza della *vita* prevalse sui formalismi e dopo sette giorni il Direttorio fu costretto a rispondere: il forte desiderio di conoscenza dell'Aula era prevalso. Il tentativo di aggirare le limitazioni costituzionali (che, già dalla denominazione, relegavano le Camere solo alla funzione legislativa) risultò vincente e l'istituto dell'interpellanza si affermò. Da quel momento il sindacato si sostanziò in numerose richieste di informazioni e chiarimenti, alle quali spesso il Direttorio non solo fu costretto a rispondere, ma addirittura a farlo in tempi brevi. Dall'osservazione globale degli Atti parlamentari si evince che nei primi mesi di attività legislativa ci fu collaborazione tra Direttorio e Corpo legislativo: i rapporti si raffreddarono a partire da marzo-aprile '98, in coincidenza della sottoposizione delle ratifiche dei trattati di alleanza e commercio (cfr. 2.2 e 3.2). In linea di massima si può riscontrare che il Direttorio rispose (nel periodo sino al 1° settembre '98) all'incirca alla metà dei

quesiti ad esso posti: i temi trattati spaziavano dai rapporti internazionali[44] alla vita amministrativa[45], sino agli eterni problemi della giustizia[46].

L'oggetto del sindacato si era espanso sino al controllo sulla spesa pubblica. Quest'ultimo, invero, merita una riflessione a parte: esso era sì, previsto dalla costituzione (art. 161: «[...] i conti e gli schiarimenti domandati dall'uno o dall'altro consiglio al direttorio, saranno dati in iscritto»), ma è altrettanto vero che il parlamento ampliò fortemente i suoi poteri e l'incidenza delle sue iniziative. Infatti il 25 dicembre[47] approvò una legge di finanziamento, il cui art. 12 disponeva che il Direttorio avrebbe dovuto rendere conto, entro un mese dall'entrata in vigore, del risultato ottenuto dall'applicazione della nuova legge. La disposizione è di affascinante attualità e proiettava il ruolo del parlamento oltre la 'ordinaria' autorizzazione delle spese (artt. 317-318).

È interessante notare come un parlamento, impostato sulla funzione legislativa, si fosse aperto un varco non meno importante nell'azione di controllo. Con il trascorrere dei mesi (e con l'aumento delle spese per sostenere le truppe francesi e per far fronte all'oneroso trattato di alleanza) i parlamentari incominciarono a preoccuparsi vieppiù dello stato delle casse della Repubblica, chiedendo chiarimenti sempre più frequenti al Direttorio. Con la mozione del 7 nevoso, pretesero dettagli sui salari degli impiegati cisalpini; con la mozione del 29 dicembre '97, ipotizzarono l'istituzione di una commissione per la somministrazione di denaro all'armata francese[48]; su proposta di D'Arco, il 3 gennaio '98, si auspicò una commissione parlamentare sul «modo di rendimento dei conti degli amministratori del pubblico denaro»[49].

A riprova ulteriore della forte volontà del parlamento di ritagliarsi un ruolo significativo nella dinamica delle istituzioni, anche esercitando funzioni non legislative, si riscontra che il primo atto significativo adottato dagli iuniori era stata l'istituzione già il 22 novembre '97, ossia nella seconda seduta, di una commissione d'indagine vertente sulla «verifica dello stato delle piazze di guerra». L'elemento significativo risiedeva nel fatto che, diversamente dall'interpellanza – nella quale il parlamento prendeva atto di quando il potere esecutivo riteneva di riferire –, nella indagine era la stessa Camera ad attivarsi per accertare lo stato delle cose in prima persona.

4. *Fu vera Repubblica?*

Le regole del gioco, quali fissate in costituzione, erano chiare, ma il gioco della *vita* quotidiana si affermò in direzione diversa. A volerle raffrontare – la previsione astratta, da un lato, e la realtà delle istituzioni, dall'altro – si fatica a ravvisare numerose conformità.

In costituzione non era prevista la figura del Capo dello Stato, ma un soggetto politico forte (il generale in capo) agì come tale. La funzione legislativa, quale configurata in costituzione per le Camere, non fu l'attività prevalente delle stesse. L'esame dei lavori parlamentari delle due Camere dimostra come i parlamentari cisalpini passarono gran parte del loro tempo ad approfondire altri metodi di lavoro, a svolgere cioè una funzione di controllo sul potere politico-

militare francese. Inoltre, la 'legge' si presentò come un multiforme strumento, frammentato e disgregato tra più soggetti e procedimenti e una pluralità di valenze.

Il punto da sottolineare in una prospettiva squisitamente storico-giuridica non è tanto che si trattò di una Repubblica dipendente, bensì che la Cisalpina, a un anno dalla sua istituzione, si presentava come un ordinamento costituzionale in cui la norma scritta era slegata dalla realtà costituzionale. Non era un problema di obsolescenza tecnica, ma di precisa volontà politica.

Analogo atteggiamento bifronte tenne l'amministrazione militare francese verso la questione finanziaria: esercitò una grande pressione nell'esigere, ma una scarsa cura per la costruzione di un'amministrazione unitaria nella Repubblica[50]: la finanza era allo sbando, le spese senza controllo e il potere politico insediato a Milano restava inascoltato[51]. Regnava rassegnazione in forza di un fuorviante gioco di specchi deformanti: ad esempio, in nome della libertà di stampa si imprigionava chi pubblicava notizie veritiere; a sua volta, il Direttorio milanese viveva alla giornata, subordinatamente alle volontà (non sempre incidenti) del Direttorio parigino e del potere militare francese a Milano. Si respirava, insomma, aria di precarietà.

Sul piano squisitamente costituzionale ci si può legittimamente chiedere se, ed eventualmente in quale misura, si trattò di un'esperienza costruita all'interno di una cornice di legittimità (connotata cioè da rispetto dell'autonomia nazionale e da sovranità popolare) o se, invece, non si trattò di un ordinamento inficiato dalla pervasiva presenza del potere straniero. In un'ottica squisitamente giuridico-costituzionale l'esperienza cisalpina riserva spunti di interessante originalità (legati *in primis* a fenomeni di *spontaneità*) e, parallelamente, in un'ottica politico-costituzionale emerge una tensione culturale che si pone alle radici dell'esperienza costituzionale in Italia. Però la scintilla è da rinvenirsi non tanto nel varo di una costituzione scritta, quanto nella *vita* che si forgiò intorno a quel testo.

Le parole magniloquenti dei francesi erano sbandierate per catturare il consenso, ma si trattava solo – appunto – di bandiere, non di categorie salde, sulle quali edificare il nuovo ordinamento statale. Lo stesso trattato di commercio, ulteriore tassello del mosaico, aveva come precipua funzione quella di danneggiare gli interessi mercantili dell'Inghilterra; ogni tentativo milanese di modificare il testo parigino fu stroncato sul nascere (e non rilevano certo le poche modifiche di modesto rilievo apportate per fungere da segnale di apparente 'attenzione' verso le richieste di Milano). Icasticamente Zaghi commentò che «la Cisalpina era legata alla Francia con "catene di ferro"»[52].

[1] F.S. Orlandini, E. Mayer (a cura di), *Opere edite e postume di Ugo Foscolo*, Firenze, Le Monnier, 1850, p. 46.

[2] P. Barras, *Mémoires*, a cura di G. Duruy, II, Paris, Hachette, 1895-1896, p. 32.

[3] M. Marion (*Histoire financière de la France depuis 1715*, III, Paris, Rousseau & C., 1921, p. 509) riporta il testo della lettera inviata quel giorno dal Direttorio francese al gen. Bonaparte.

[4] Parole tratte dal testo di Bonaparte, integralmente edito in *Proclami, discorsi e scritti militari e politici*, a cura di D. Cinti, Milano, Sonzogno, 1930, p. 17.

[5] Si trattò di Alessandri, Moscati, Paradisi e Serbelloni; il quinto, Costabili Containi, ferrarese, sarebbe stato da lui nominato, in quota cispadana, appena il 28 luglio.

[6] F. Melzi d'Eril, *Memorie e Documenti*, Milano, Brigola, 1865, vol. I, p. 145.

[7] Per la copia degli atti di nomina dei deputati e dei senatori in originale, cfr. C. Montalcini, A. Alberti (a cura di), *Assemblee d'Italia, Assemblee della repubblica cisalpina*, Bologna, Zanichelli, 1917, vol. I.I, pp. 63 ss.

[8] L. Luzzatti, *Prefazione* a *Assemblee della repubblica cisalpina*, in ivi, p. XV.

[9] C. Zaghi, *Il direttorio francese e la Repubblica cisalpina*, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma, 1992, p. 84. Mentre per i luoghi comuni ci si limita a citare C. Ghisalberti, *Le costituzioni "giacobine" (1796-1799)*, Milano, Giuffrè, 1957, *passim*.

[10] Fra i tanti autori ci si limita a ricordare C. Capra, *Il giornalismo politico nella repubblica cisalpina e nel regno italico (1796-1814)*, in *Atti del convegno "Napoleone e Italia"*, Roma, 8-13 ottobre 1969, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 1973: «[...] era allora interesse [di Bonaparte] stimolare con ogni mezzo il desiderio di libertà degli italiani. [...] Caddero così, in una con i vecchi governi, tutte le restrizioni da essi imposte alla libertà di espressione» (p. 336). I fatti però si indirizzarono in opposta direzione, quella cioè della privazione della libertà di stampa (cfr. 3.1).

[11] A. De Francesco ne *L'Italia di Bonaparte. Politica, statualità e nazione nella penisola tra due rivoluzioni 1796-1821* (Torino, UTET, 2011, p. x) innovativamente nota che Bonaparte «caduta l'aureola del geniale generale [...] mai tuttavia si volle disposto ad assecondare le istanze nazionali della penisola».

[12] A. Barbera, *La prima costituzione italiana: la costituzione di Bologna del 1796*, in «Clio», n. 2, 1998, pp. 279 ss.

[13] Cifra deducibile da S. Zeno, *Leggi della Repubblica cisalpina dal giorno dell'installamento del Corpo legislativo*, tomi I-VI, Milano, 1798.

[14] Per la lettura di tali atti, dal numero sterminato, si rinvia a *Raccolte degli ordini e degli avvisi pubblicati dopo il cessato governo austriaco*, tomi I-V, Milano, ed. L. Veladini, 1797.

[15] Sulla costituzionalizzazione del protettorato francese, cfr. R. Martucci, *Partecipazione e costituzione: la regola impossibile*, in D. Gallingani (a cura di), *Napoleone e gli intellettuali nell'Europa napoleonica*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 49-82, in part. p. 63.

[16] È forse utile ricordare che durante l'esistenza della Cisalpina (29 giugno 1797-26 aprile 1798 e 17 giugno 1798-26 gennaio 1802, considerando pure il periodo successivo alla riconquista austriaca) mai i cittadini furono chiamati ad eleggere i loro rappresentanti.

[17] Cfr. Zaghi, *Il direttorio francese* cit., pp. 348 ss.

[18] Si precisa che ogni citazione degli Atti del Gran consiglio scaturisce dalla sterminata raccolta edita dall'Accademia dei Lincei (a cura di C. Montalcini e A. Alberti), voll. I-XI, 1917.

[19] Non deve fuorviare la denominazione formale ("legge di esecuzione dell'atto costituzionale"): era un atto firmato dal potere militare (cfr. 1.2). Per il testo, cfr. *Raccolte* cit., pp. 69 ss.

[20] C. Montalcini, *La Repubblica cisalpina*, in Montalcini, Alberti (a cura di), *Assemblee della repubblica cisalpina*, cit., p. ccxi.

[21] Per il testo del decreto di nomina dei membri del Direttorio e dei ministri, cfr. *Raccolte* cit., p. 63. Circa la nomina dal quinto direttore, cfr. nota 5.

[22] Il titolo integrale recitava: "Legge provvisoria sulla Polizia Tipografica"; per il relativo testo cfr. *Raccolte* cit., tomo IV, p. 316. Era tanto provvisoria che non fu mai abrogata.

[23] Così Zaghi ricostruisce riassuntivamente ne *Il direttorio francese* (cit., p. 246): «il draconiano decreto, annullando di colpo le leggi che Bonaparte aveva elargito con tanto rumore alla Lombardia dal luglio al novembre 1797, riportava praticamente la cisalpina sotto il governo militare dell'armata d'Italia alla mercé dei generali e dei commissari francesi». Verrebbe da chiedersi se, invece, la Cisalpina non era sempre stata, sin dall'inizio, sotto il potere militare, e non solo da quel momento, ossia dal colpo di Stato.

[24] Montalcini, Alberti (a cura di), *Assemble* cit., vol. IV, pp. 72 ss.

[25] Per il testo, Melzi d'Eril, *Memorie e Documenti*, cit., pp. 450 ss.

[26] Zaghi, *Il direttorio francese* cit., p. 339.

[27] Il 17 marzo '98 fu pubblicato un proclama del Berthier, gen. in capo dell'Armata d'Italia, per convincere i cisalpini della necessità del trattato di alleanza con la Francia e vincere dunque le resistenze del Consiglio dei seniori; il giorno successivo fu pubblicato un analogo proclama, questa volta a firma di Moscati, presidente del Direttorio, parimenti volto a favorire la ratifica. Per il testo di entrambi i proclami, cfr. *Raccolte* cit., tomo IV, pp. 226 ss.

[28] Per il testo articolato del regolamento del Gran consiglio, cfr.

Montalcini, Alberti (a cura di), *Assemble* cit., vol. I.I, pp. 271 ss.; per quello del Consiglio dei seniori, cfr. *Raccolte* cit., tomo IV, pp. 242 ss.

29 Interessante è la norma che evoca un evidente invito all'imparzialità rivolto al presidente (che *ex* art. 8 «non vota», come pure «non può fare discussioni sugli oggetti della questione»), che tuttavia può, se proprio lo ritiene, prender posizione 'autosospendendosi' dall'incarico, subentrandogli il primo dei non eletti al seggio presidenziale o il più anziano d'età presente in quel momento nel collegio.

30 Nel secondo testo costituzionale (31 agosto '98) mutarono denominazione: il Gran consiglio divenne il "Consiglio degli Juniori" e il Consiglio dei seniori il "Consiglio degli Anziani". Queste denominazioni erano nell'uso corrente nella vigenza della prima costituzione, e verrebbe da chiedersi se non rappresentassero un caso di *spontaneità* anche linguistica.

31 Sul punto, Zaghi, *Il direttorio francese* cit., p. 385.

32 Per un approfondimento sul ruolo e sulla persona di Luosi, si rinvia a *Giuseppe Luosi, giurista italiano ed europeo. Traduzioni, tradizioni e tradimenti della codificazione. A 200 anni dalla traduzione in italiano del Code Napoléon (1806-2006)*, Atti del Convegno Internazionale di Studi (Mirandola-Modena, 19-20 ottobre 2006), a cura di E. Tavilla, APM-Archivio Storico del Comune di Modena, Carpi-Modena, 2009.

33 Per la creazione dei dipartimenti, utile E. Pagano, *Enti locali e Stato in Italia sotto Napoleone. Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814)*, Roma, Carocci, 2007, pp. 60 ss. Sul giornalismo politico a Milano, R. De Felice, *Il triennio giacobino in Italia (1796-1799)*, Roma, Bonacci, 1990, pp. 120 ss.

34 Montalcini, Alberti (a cura di), *Assemble* cit., vol. I.I, p. 119.

35 *Raccolte* cit., tomo IV, p. 4.

36 Ivi, pp. 55 ss.: «Il Gran Consiglio considerando che la Legge del 13 brumale anno VI Repubblicano relativa alla soppressione del Ministero di Polizia è contraria onninamente all'Art. 150 della Costituzione. Previa la dichiarazione del caso di urgenza sul motivo, che, giurata dal Corpo Legislativo l'inviolabile osservanza della Costituzione, non se ne deve tollerare nemmeno per un momento l'infrazione – RISOLVE 1) Che la detta Legge [...] si abbia come non avvenuta, 2) Che s'inviti il Direttorio Esecutivo ad eleggere un Ministro di Polizia generale entro il termine di tre giorni [...] il Consiglio de' Seniori approva».

37 Ivi, p. 6 (cfr. 2.1).

38 Così in ivi, p. 316: «Debba la Polizia Tipografica essere raccomandata al Potere Esecutivo, onde impedire tutti i mali effetti, che per colpa d'intemperanti Scrittori, derivarne potrebbero in pregiudizio della Repubblica».

39 Montalcini, Alberti (a cura di), *Assemble* cit., vol. I.II, p. 134.

40 Ivi, p. 386.

41 Per il messaggio firmato dal presidente Moscati, con il quale il Direttorio spiegava i motivi dell'irregolarità della decisione degli Anziani, cfr. Montalcini, Alberti (a cura di), *Assemble* cit., vol. III, p. 421.

42 J. Godechot, *La grande Nation La Grande Nation. L'expansion révolutionnaire de la France dans le monde 1789-1799*, Paris, Aubier, 1956.

43 Montalcini, Alberti (a cura di), *Assemble* cit., vol. I.II, p. 103.

44 Ad esempio su una lettera del Segretario di Stato, cardinal Doria Pamphilj, al Direttorio, relativa al riconoscimento della Cisalpina.

45 Ad esempio sui salari degli impiegati della Cisalpina.

46 Ad esempio sul metodo di elezione dei giudici in alcuni dipartimenti; il Direttorio rispose il giorno stesso della presentazione (1° dicembre).

47 Montalcini, Alberti (a cura di), *Assemble* cit., vol. I.I, p. 520.

48 Ivi, p. 575.

49 Ivi, p. 650.

50 Infatti, ogni Stato (dal cui insieme si formò la Cisalpina) aveva conservato la propria struttura originaria: ciò determinava una inevitabile disorganizzazione e una pericolosa confusione.

51 Fra i numerosi casi, ci si limita a citare che il 31 gennaio '98 il Gran consiglio interpellò il Direttorio sullo stato del pagamento delle truppe cisalpine. Il Direttorio rispose 3 giorni dopo dicendo che le truppe non erano state pagate perché mancavano i mezzi economici.

52 Zaghi, *Il direttorio francese* cit., pp. 334 ss.